

Maurer, Andreas

**Research Report**

## Die Gravitationskraft der Staaten der Europäischen Union: Chancen und Gefahren der EU-Gruppenbildung

SWP-Aktuell, No. 10/2004

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Maurer, Andreas (2004) : Die Gravitationskraft der Staaten der Europäischen Union: Chancen und Gefahren der EU-Gruppenbildung, SWP-Aktuell, No. 10/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254476>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die Gravitationskraft der Staaten in der Europäischen Union

Chancen und Gefahren der EU-Gruppenbildung

*Andreas Maurer*

Mit ihrem Berliner Gipfeltreffen vom 18. Februar 2004 haben die drei Staats- und Regierungschefs Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands eine Menge Staub aufgewirbelt. Nicht nur die kleineren Staaten und Italien, auch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament kritisierten den erneuten Auftritt der »Berliner Trilaterale« als Einstieg in eine Form europäischer Zusammenarbeit, die nur schwer mit dem Integrationsprinzip supranationaler Politikgestaltung zu vereinbaren sei. Unbeantwortet lassen die Kritiker allerdings die für den weiteren Fortgang der europäischen Integration wesentliche Frage, welche Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, damit die intensivere Zusammenarbeit einer kleineren Gruppe von Staaten die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse in den Brüsseler Organen möglichst nicht behindert, sondern im Gegenteil eher befördert.

Deutet sich in dem Berliner Treffen das seit geraumer Zeit diskutierte Modell eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten an? Besteht gar Grund zu der Annahme, daß sich aus dem Dreieck zwischen London, Paris und Berlin ein stabiles Direktorium herausbildet, das losgelöst von den vertraglichen Selbstbeschränkungen der Staaten gegenüber der EU eine Führungsrolle beansprucht, die weit über den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik hinausgeht? Oder spiegelt das Berliner Treffen nicht doch nur einen noch schwer faßbaren Aggregatzustand der in Kürze auf immerhin 25 Staaten erweiterten EU wider, in der sich die gewachsenen Funktionen

der EU-Organe so nachhaltig verändern, daß der Bedarf nach zwischenstaatlicher Vorabkoordinierung in zentralen Politikfeldern der EU zunimmt?

Die integrationspolitischen Interessen der EU-25 werden vielfältiger und mit Blick auf mögliche Koalitionsbildungen flexibler. Einen festen Kern, um den herum sich dann wahlweise West- oder Osteuropäer, Nettozahler oder -empfänger, Atlantizisten oder sicherheitspolitische »Karolinger« scharen, wird es angesichts der Bandbreite der europäisierten Politikfelder und der hierbei hervortretenden Interessendifferenz kaum geben.

Seit Mitte der neunziger Jahre ist in der Europapolitik der größeren Mitgliedstaaten die Struktur eines »multiplen Bilateralismus« zu beobachten. Dies zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der stabilen deutsch-französischen Beziehungen und der eher fragilen deutsch-britischen und französisch-britischen Beziehungen. Die deutsch-französischen Beziehungen sind ein fester Bestandteil der Gründungsgeschichte der europäischen Integration und stehen seither im Zentrum der Perception der EU als Werte- und Friedensgemeinschaft. Zwischen den Ministerien der beiden Staaten bestehen mittlerweile Sonderbeziehungen, die in dieser Intensität in keiner anderen Konstellation von EU-Mitgliedstaaten zu finden sind.

In der europapolitischen Tagespolitik ist das Ausmaß der bilateralen Beziehungen Deutschlands zu Frankreich und Großbritannien und ihr Einfluß auf die hieran beteiligten Akteure asymmetrisch verteilt. Die stärker koordinierten und hierarchisch organisierten französischen und britischen Systeme können den deutsch-französischen bzw. deutsch-britischen Bilateralismus vor allem in den frühen Phasen der europäischen Entscheidungsprozesse nutzen, um den deutschen Kollegen weitgehend abgestimmte, einheitliche französische bzw. britische Positionen nahezu legen. Dagegen ist eine klar definierte deutsche Position in den Frühphasen der Ministerratsverhandlungen nach wie vor weniger wahrscheinlich. Im vergleichsweise schwach koordinierten und dezentral organisierten Entscheidungssystem Deutschlands kann der »multiple Bilateralismus« daher die Tendenz zur Fragmentierung und ministeriellen Sektoralisierung der deutschen Europapolitik eher noch verstärken.

### **Die besondere Dynamik der Berliner Trilaterale**

Die derzeitige Dynamik in der Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien muß jedoch in den

Kontext der Beratungen des Konvents und der anschließenden Regierungskonferenz sowie der Spaltung der EU in der Haltung zum Krieg gegen den Irak gestellt werden. Immerhin hat der Konventsprozeß über die Beratungen zu den zentralen Machtfragen der EU-Institutionen, zur künftigen Fortentwicklung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie zur Frage der europäischen Wirtschafts- und Industriepolitik die Grenzen der Bestimmungsmacht des deutsch-französischen Tandems deutlich werden lassen: Der traditionelle Ansatz der beiden Staaten, über das Instrument bilateraler Vorschläge die gesamte Spannweite integrationspolitischer Interessen aller EU-Partner zusammenzuführen, wurde von den anderen Staaten, allen voran den kleineren und den Ländern Mittel- und Osteuropas, nicht länger anerkannt. Statt dessen lebte die Schlußphase des Konventsprozesses von einer Reihe bereichsspezifischer und hinsichtlich ihres Teilnehmerkreises überlappender Koalitionen der kleineren Staaten (hinsichtlich der Reform von Ministerrat und Kommission), einer Staatengruppe um Großbritannien und Spanien (zur Frage der institutionellen Reform allgemein sowie gegen die Einführung des Mehrheitsprinzips in der Außen-, Sicherheits-, Steuer- und Eigenmittelpolitik), einer Staatengruppe um Großbritannien (gegen die Vergemeinschaftung der Wirtschafts- und Ordnungspolitik) und einer Gruppe um Spanien und Polen (gegen die Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit im Ministerrat der EU).

Erst gegen Ende der Kriegshandlungen im Irak kam es auch zu bilateralen Annäherungen im Dreieck zwischen London, Paris und Berlin, das im weiteren Verlauf der Regierungskonferenz in wichtigen strittigen Punkten zu den meisten Machtfragen der EU eine Kompromißformulierung vermitteln konnte. In dieser auch für den weiteren Verlauf der Regierungskonferenz praktizierten Zusammenarbeit deutet sich eine besondere Form der Erweiterung des deutsch-französischen Tandems um Großbritannien an. Den drei Staats- und Regie-

rungschefs geht es offensichtlich darum, die weit auseinanderliegenden Grundsatzpositionen aller EU-Staaten im öffentlich inszenierten Forum der *Berliner Trilaterale* zu spiegeln, um sie dann in Form gemeinsamer Schreiben an alle Partner einander anzunähern. Aus diesen Diskussionen kann eine Kompromißkultur entstehen, die im Vorfeld der Arenen des Ministerrates und des Europäischen Rates dazu beitragen kann, zwischenstaatliche Konflikte über den Fortgang europäischer Politik auf das Wesentliche zu konzentrieren. Denkanstöße und Anregungen bergen schließlich die Chance, bei den anderen EU-Staaten auf eine hohe Zustimmungsrate zu stoßen, wenn sie von drei Partnern mit unterschiedlichen Ausgangspunkten gemeinsam entwickelt werden, die ihrerseits stellvertretend für die anderen Staaten formuliert werden. Förderlich für die Stellvertreterrolle speziell der britischen Regierung wirkt sich hierbei aus, daß sie die Haltung der meisten ost- und mitteleuropäischen Staaten zum transatlantischen Verhältnis und zu den Beziehungen zwischen der Nato und der EU-Außen- und Sicherheitspolitik (GASP/ESVP), aber auch zur Begrenzung der EU-Kompetenzen in der Steuerpolitik und in den kostenintensiven Bereichen der Sozialpolitik teilt.

### **Interessenausgleich und Dominanz**

Die *Berliner Trilaterale* spiegelt somit eine Verdichtung der Beziehungen zwischen London, Berlin und Paris wider, die eher auf den Versuch des Interessenausgleichs zwischen den 25 EU-Staaten als auf den Ausgleich des Machtgefälles zwischen größeren und kleineren Staaten gerichtet ist. Das Berliner Treffen war schließlich nicht das erste seiner Art. Alleine im vergangenen Jahr trafen sich Blair, Chirac und Schröder zweimal. Produkte ihrer Beratungen waren ein gemeinsamer Brief zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der EU und ein gemeinsamer Brief, in dem sich die Drei besorgt über den Kommissionsvorschlag für eine Chemikalienrichtlinie

äußerten. Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) verabschiedeten Deutschland, Frankreich und Großbritannien eine gemeinsame Initiative zum Aufbau der Planungs- und Führungskapazitäten der EU, die Eingang in die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates im Dezember 2003 fanden. Auf Ministerebene gab es ähnliche Dreiertreffen zur Iranpolitik der EU sowie zum Aufbau von *Battle Groups* in der ESVP. Dem jüngsten Treffen unmittelbar vorangegangen waren im Januar britisch-französische Gespräche zum Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, am 9. Februar deutsch-französische Gipfelgespräche zum Fortschritt der Regierungskonferenz 2004 über den EU-Verfassungsvertrag sowie am 12. Februar deutsch-britische Konsultationen zur Vorbereitung der Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Am 15. Dezember 2003 hatten sich die drei Staats- und Regierungschefs zusammen mit den Regierungschefs der Niederlande, Österreichs und Schwedens zur künftigen Finanziellen Vorausschau der EU für die Jahre 2007 bis 2013 geäußert und vorgeschlagen, die Eigenmittelobergrenze auf das gegenwärtige Ausgabenniveau abzusenken.

Die breit gestreute Kritik an der *Berliner Trilaterale* wäre nachvollziehbar und zu unterstreichen, wenn Berlin, London und Paris den Eindruck erwecken würden, daß ihre Initiativen dem bewußten Aufbau einer stabilen Avantgarde oder Pioniergruppe dienen, deren Absetzbewegungen stärker wirken als ihre Schub- und Impulskraft für die Integration. Zutiefst problematisch wäre diese Zusammenarbeit, wenn sie offen in Konkurrenz zu den Organen der EU, allen voran dem Ministerrat und der Kommission, treten und die Partner in Ministerrat und Europäischem Rat mit festgezurrten, nicht verhandelbaren Positionen konfrontieren würde.

Tatsächlich zielen die jüngsten Demarchen der Drei aber nicht auf die Strukturierung einer derartigen Frontstellung ab. Die Kritik an der *Trilaterale* verkennet, daß es

sich bei ihr zwar um ein wichtiges und aufgrund seiner Zusammensetzung (Staats- und Regierungschefs sowie die Fachminister der drei Länder für Wirtschaft, Forschung und Industrie) prominentes Trio, nicht aber um einen Einzelphänomen im gegenwärtigen Stadium des Integrationsprozesses handelt. Dieser wird wesentlich durch drei Entwicklungen im Umfeld der EU-Organe geprägt.

Diese Umfeldbedingungen sind auf ihre Wechselwirkungen und ihre Beeinflussbarkeit hin zu überprüfen. Gelingt es, die politischen Stellschrauben zur Schaffung bestmöglicher Bedingungen der Gruppenbildungsprozesse zu lokalisieren, dann können auch Strategien entworfen werden, die die Realität der Gruppenbildung nicht zu einer Gefahr für den inneren Zusammenhalt der EU werden läßt, sondern sie als Chance zur Weiterentwicklung des Integrationsprozesses nutzt. Es geht also darum, die von den Gruppenbildungen ausgehenden Fliehkräfte in eine dem Gemeinschaftsgedanken verpflichtete, zentripetale Integrationsdynamik umzukehren. Eine derartige Schubumkehr wäre im Interesse aller Mitgliedstaaten und muß von der Kommission initiiert, vom Europäischen Parlament kontrolliert werden.

### **Stellschrauben zur Einhegung der Gruppenmacht**

Die Erweiterung um zehn Staaten fordert die Organisation und Arbeitsfähigkeit der Verhandlungs- und Entscheidungsarenen der Staaten heraus. Angesprochen sind damit in allererster Linie der Ministerrat und der Europäische Rat. Die auf den vergangenen Regierungskonferenzen und im Verfassungskonvent vereinbarten Veränderungen der Arbeitsweise des Ministerrates und des Europäischen Rates wirken auf die Mitgliedstaaten zurück. Unterschiedliche Ansätze zur Reform des Ratssystems bringen zwangsläufig Vorschläge zur Effektivierung jener mitgliedstaatlichen Gremien mit sich, die mit der Vorbereitung, Ver-

handlung und Umsetzung europapolitischer Entscheidungen befaßt sind.

Schließlich sind eben nicht nur die EU-Institutionen, sondern auch die Mitgliedstaaten mit einer Reihe gleichwirkender Herausforderungen konfrontiert: Beide Handlungsebenen stehen unter wachsendem *Internationalisierungsdruck*, der angesichts der Globalisierung zur Folge hat, daß einzelstaatliche Lösungen im Sinne eines Wettbewerbs um Kapital-, Investitions- oder Personalressourcen den gestellten Problemen kaum noch adäquat sind. Politische Koordination in den Brüsseler Organen sowie in und zwischen den Hauptstädten wird damit zu einem entscheidenden Element künftigen Regierens. Die Mitgliedstaaten und die EU-Organe stehen zweitens unter einem wachsenden *Konsensdruck*, weil das Artikulationspotential nichtstaatlicher Interessengruppierungen mittlerweile ein Niveau erreicht hat, das von den formalrechtlich entscheidungsberechtigten Akteuren des EU-Systems nicht länger ignoriert werden kann. Ohne die Einbindung partikularer Gruppeninteressen in gemeinschaftstaugliche Lösungen wird Politik zunehmend riskant, unberechen- und unplanbar und damit auf Dauer ineffizient. Und drittens steht die EU unter wachsendem *Kostendruck*, der im Kontext knapper staatlicher Haushalte die Akteure des Gesamtsystems nötigt, ihr Beratungs-, Regierungs- und Verwaltungshandeln sowie ihre interinstitutionellen Organisationsprinzipien immer stärker am Gebot der Handlungseffizienz auszurichten.

### **Veränderungen in den Funktionen des Ratssystems**

Der Verfassungsvertrag des EU-Konvents bietet einige bedeutende Reformen an, um das Ratssystem handlungsfähiger, entscheidungsschneller und kohärenter zu gestalten und gleichzeitig einen Interessenausgleich zwischen den Staaten herbeizuführen. Schließt die laufende Regierungskonferenz ihre Arbeiten in diesem Jahr ab, werden die neuen Managementregeln aller

Voraussicht nach erst 2006/2007 in Kraft treten. Bereits die Gipfel der letzten zwei Jahre machten aber deutlich, daß sowohl der Ministerrat als auch der Europäische Rat spätestens mit dem Beitritt der zehn neuen Staaten weniger Zeit und Gelegenheit zur offenen Diskussion und Beratung haben werden. Beide werden ihre gewachsene Rolle als Gesprächsforum der Staaten einbüßen. Alleine die auf 25 Delegationen anwachsende Teilnehmerzahl in beiden Gremien reduziert die Möglichkeiten gemeinsamer Identifikation politischer Problemlagen. Tischarmfragen, bei denen jede Delegation der Reihe nach und ohne Beschränkung der Redezeit zu Wort kommt, dürften künftig kaum noch stattfinden. Striktere Zeitpläne für die eher technische Abhandlung von Tagesordnungspunkten werden sich damit eher negativ auf das Gesprächsklima zwischen den Regierungsmitgliedern auswirken.

Die Teilnehmer an Ministerrats- und Europäischen Ratssitzungen werden daher zwangsläufig nach Foren suchen müssen, in denen das diskursive Element ihrer Zusammenarbeit überleben kann. Staaten-Gruppen, die gemeinsame Problemlagen aufgrund ähnlicher Ausgangsvoraussetzungen identifizieren und entsprechende Initiativen in die Diskussionsgremien des Ministerrates hineinragen, werden daher wahrscheinlich häufiger zusammentreffen und auch häufiger offen in Erscheinung treten.

### **Die neue Rolle des Europäischen Rates**

In den Bereichen der supranationalen Rechtsetzung wird sich der Ministerrat mittelfristig zu einer Art Staatenkammer entwickeln. In der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in denjenigen Bereichen, in denen der Ministerrat eher als Exekutive in Erscheinung tritt, stehen dagegen spezielle Institutionen und Verfahren zur Vorbereitung der Entscheidungen zur Verfügung. Diese sind jedoch in stärkerem Maße intergouvernemental angelegt, den Vorgaben des Europäischen Rates

unterworfen und von einem am kurzfristigen Nutzen der Regierungschefs orientierten Entschlußwillen abhängig. Hierdurch unterscheiden sie sich maßgeblich von den vergleichbaren Gremien im Bereich der supranationalen Gesetzgebung.

In diesem Zusammenhang wird eines ganz besonders deutlich: Dadurch daß der Europäische Rat im Verfassungsentwurf eine herausgehobene Stellung einnimmt, avancieren die Staats- und Regierungschefs zum zentralen Faktor der Union. Der Verfassungsentwurf erhebt den Europäischen Rat in den Stand eines besonderen Organs, dessen Handlungen nicht durch den Europäischen Gerichtshof überwacht werden können. Er unterliegt darüber hinaus keiner politischen Ex-ante-Kontrolle des Europäischen Parlaments oder der nationalen Parlamente.

Das Aufgabenprofil des Europäischen Rates wird teilweise zu Lasten der Kommission, teilweise auf Kosten der Rechte der einfachen Ministerräte verbreitert: Relativ harmlos begrenzt der erste Teil des Verfassungsentwurfs die Aufgaben der Staatschefs auf die Definition der für die Union erforderlichen Impulse und auf die Festlegung ihrer allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten. Im dritten, operativen Teil der Verfassung gehen die Aufgaben des Europäischen Rates jedoch weit darüber hinaus. Tatsächlich wird der Europäische Rat über eine Vielzahl neuer Beschlußfassungs-, Benennungs-, Wahl- und Abberufungsrechte verfügen. Nach Artikel III-154 des Verfassungsentwurfs besitzt er sogar ein Quasi-Initiativrecht zur Festlegung der strategischen Leitlinien für die legislative und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dies schränkt die Handlungsfreiheit der Kommission und ihre Rolle als Initiatorin europäischen Unionsrechts im wohl dynamischsten Politikfeld der EU – allenfalls vergleichbar mit dem Binnenmarktprogramm der achtziger Jahre – deutlich ein.

Angesichts seiner bisherigen Genese ist anzunehmen, daß sich die Rolle des Euro-

päischen Rates als höchste Schlichtungs- und Schiedsinstanz in denjenigen Fällen weiterentwickeln wird, in denen mehrere Ministerräte zu gegensätzlichen Haltungen und Positionen im europäischen Gesetzgebungsprozeß gelangen und in denen der Rat der Außenminister als ratsinterne Vermittlungsinstanz nicht zu einer Einigung findet. Letzteres ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn in Brüssel Entscheidungen anstehen, bei denen im nationalen Rahmen Konflikte zwischen den Fachressorts oder aber zwischen den Außenministern und den Fachministern bestehen und aufgrund der fehlenden Arbitragemacht der Außenminister nur der Regierungschef das letzte Wort sprechen darf.

Fast alle derzeitigen EU-Staaten sehen in der Dynamisierung der Marktliberalisierungspolitik die größte innereuropäische Herausforderung der amtierenden EU-Kommission, die mit wachsender Intensität die historisch gewachsenen Sozialmodelle in Frage stellt. Die hieraus resultierende Diskrepanz zwischen den sozioökonomischen Interessen nationaler Europapolitik und den durch die EU-Kommission beförderten Herausforderungen einer globalisierten Marktordnung erzwingt eine schmerzhaft Nejustierung der Europapolitik in den Mitgliedstaaten. Innenpolitische Auseinandersetzungen determinieren daher zusehends das außenpolitische Verhalten der Entscheidungsträger.

Der Europäische Rat kann sich in dieser Konstellation zu einer Art Oberrat entwickeln, der als Letztentscheidungsinstanz politische Beschlüsse im Gesetzgebungsverfahren formuliert und diese faktisch als Weisungen an die einzelnen Ministerräte weiterleitet. Aufgrund der oben ausgeführten Rollenveränderungen des gesamten Ratssystems ist aber anzunehmen, daß sich auch im Falle der Wahrnehmung einer Schiedsrichterfunktion des Europäischen Rates Gruppierungen der Staats- und Regierungschefs zusammenfinden, die im Vorfeld der EU-Gipfel Initiativen ergreifen, um derart national gelagerte Entscheidungsblockaden aufzulösen. Es wäre jedenfalls

naiv anzunehmen, daß sich Regierungschefs nicht auch des Europäischen Rates als Hilfsmittel zur Auflösung ihrer nationalen Entscheidungsblockaden bedienen werden.

### **Das gewandelte Profil der Kommission**

Rahmenbedingungen der Gruppenbildungsprozesse sind schließlich auch bei der Europäischen Kommission zu lokalisieren. Die politischen und sozioökonomischen Interessen der Staaten liegen in einer auf XXL-Format anwachsenden Union sehr viel weiter auseinander als in der alten EU. Andererseits fordern die Globalisierung der Waren-, Dienstleistungs- und Risikoproduktion, oligopolistische Wettbewerbstendenzen im Bereich der Hochtechnologien und die weltweite Standortkonkurrenz die außenwirtschafts- und sozialpolitische Handlungsfähigkeit und Gestaltungsmacht der EU heraus.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, daß die Kommission gerade in den angesprochenen Politikfeldern ihre Fähigkeit zur politischen Führung der EU und ihr Geschick bei der Definition europäischer Interessen eingebüßt hat. Dieser Verlust geht zurück auf aktuelle, hausgemachte Defizite der Kommission Prodi, doch er dürfte sich noch verstärken durch künftige, strukturell angelegte Koordinierungsdefizite in einem Kommissionskollegium, das auf 25 Kommissare anwachsen wird. Kommissionspräsident Prodi hat in den letzten Jahren nicht verhindern können, daß Kommissare unterschiedliche und widersprüchliche Positionen zu den angesprochenen Politikfeldern offen und nach außen sichtbar bezogen haben. Wenn wie zuletzt im Vorfeld der Mitteilung zur Finanziellen Vorausschau allein drei Kommissare mit gegensätzlichen Vorschlägen an die Öffentlichkeit treten, nimmt die Definitionsmacht des Gesamtkollegiums und die Funktion der Kommission als Sachwalterin des Gemeinschaftsinteresses zwangsläufig Schaden. Denn schließlich wird hierdurch allen Regierungen und Parlamenten bewußt, daß die Vorschläge

der Kommission nur noch Mehrheitsmeinungen wiedergeben und insofern grundsätzlich angreifbar sind.

Diese Führungslücke können, ja müssen Staats- und Regierungschefs schließen, wenn sie den Entscheidungsprozeß vorantreiben wollen. Bringen sie aber wie zuletzt beim ›Brief der Nettozahler‹ eine Gruppe von Staaten zusammen, deren Stimmengewicht einzig zur Blockade qualifizierter Mehrheitsentscheidungen ausreicht, dann sind sie letztlich nur imstande, frühzeitig die Grenzen ihrer Verhandlungsbereitschaft zu markieren. Kein Organ und keine richterliche Entscheidung kann sie daran hindern, gewissermaßen auf Augenhöhe mit der Kommission ihre Vorstellungen über anstehende Unionsinitiativen zu präsentieren. Fatal für den Integrationsprozeß insgesamt wirkt sich diese Gruppenbildung dann aus, wenn sie letztlich nicht entscheidungsfördernd, sondern nur blockierend wirkt.

### **Instrumente zur Einhegung der Gruppenbildung**

Die Kommission täte also gut daran, wenn sie künftig auf die Offenlegung ihrer organinternen Konflikte verzichten würde. Ansonsten droht eine Zerfaserung des Kollegiums in Gruppen, die nicht nur bestimmte politische Orientierungen umsetzen, sondern auch bestimmte Interessen einzelner Staaten bzw. Staatengruppen faktisch repräsentieren. Damit wäre dann aber die Grundlegitimation der Kommission als Vertreterin eines über den Staaten und Völkern der Union stehenden Gemeininteresses verloren.

Mit 25 stimmberechtigten Kommissaren dürfte die Kommission jedoch zwangsläufig vielstimmiger werden. Dagegen wirken kann nur eine striktere Koordinierung des Gesamtkollegiums durch den Präsidenten. Hierzu müssen keine neuen Instrumente geschaffen werden. Man muß auch nicht auf das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages warten. Bereits der Vertrag von Nizza weist dem Kommissionspräsidenten

ausreichende Macht-, Koordinierungs- und Führungsinstrumente gegenüber dem Gesamtkollegium zu, die in der nächsten Kommission endlich angewandt werden müssen.

Politische Führung setzt Koordination der politischen Entscheidungsprozesse voraus. Hierzu haben die Kommissionspräsidenten bereits in den letzten Amtsperioden einen engen Zirkel der Vizepräsidenten geschaffen, die mit besonderen Koordinationsaufgaben betraut waren. In der Prodi-Kommission wurden Vizepräsidenten für die Beziehungen zum Europäischen Parlament sowie für die Verwaltungsreformen innerhalb der Kommission ernannt.

Der neue Kommissionspräsident sollte die politikfeldübergreifenden Prioritäten seines Kollegiums neu gewichten. Nach fünf Jahren Reformen im Innenleben der Kommission sollten nun Schwerpunkte in der politischen Arbeit markiert und durch Vizepräsidenten verdeutlicht werden. Der designierte Kommissionspräsident sollte daher bereits im Rahmen seiner Benennung mit einem Führungsstab aus vier Vizepräsidenten mit Koordinationsaufgaben für die Außenpolitik, die Wirtschaftspolitik und die Nachhaltigkeitspolitik der EU sowie für die Beziehungen zum Rat und zum Europäischen Parlament ins Rennen gehen. Nicht nur Personen und Ressorts, sondern auch der präzise Zuschnitt des Führungsstabs, seine konkreten Koordinierungs- und Arbitragefunktionen wären dann Gegenstand des Investiturverfahrens der Gesamtkommission. Hierüber können auf keinen Fall die Staats- und Regierungschefs alleine bestimmen, das müssen der Europäische Rat und das Europäische Parlament gemeinsam mit dem designierten Kommissionspräsidenten tun.

Unterfüttert werden müßte eine sachlich koordinierte Kommission durch stringenter Regeln zur Disziplinierung der Kommissare. Zwar nutzt es der Kommunikation über das komplexe Gesamtgebilde EU mit den Bürgern der Mitgliedstaaten, wenn Kommissare in ihrer Muttersprache in den jeweiligen nationalen Medien und öffent-



lichen Foren auftreten. Zu verhindern gilt es jedoch, daß sich Kommissare hierdurch zum Interressenkatalysator ihrer Staaten entwickeln, statt sich mit der Rolle des Sprachrohrs zu begnügen.

Die Kommission muß stärker und offensiver ihre ursprünglichen Funktionen im Bereich der Initiierung neuer EU-Vorhaben und in der Wahrung des Unionsinteresses gegenüber Drittstaaten, aber eben auch gegenüber einzelnen Staaten und Staatengruppen ausüben. Andernfalls nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, daß die Staats- und Regierungschefs von den neuen Funktionen des Europäischen Rates extensiv Gebrauch machen werden und der Kommission in immer mehr Bereichen der gemeinschaftlich-supranationalen Rechtsetzung das Vorschlagsrecht faktisch abnehmen.

Die Stärkung des Europäischen Rates und die neuen Chancen zur Gruppenbildung können allerdings nicht allein durch eine stärkere Kommission kompensiert werden. Gefragt werden muß auch nach den Kontrollmöglichkeiten im Europäischen Parlament. Bislang besitzen die Europaabgeordneten nur Frage- und Interpellationsrechte gegenüber der Kommission und der Ratspräsidentschaft. Angesichts der Dynamik flexibler Gruppenbildungen wäre darüber nachzudenken, im Europäischen Parlament ein unmittelbares Frage- und Zitierrecht gegenüber den Staats- und Regierungschefs zu schaffen. In einem ersten Schritt sollte das Parlament seine Geschäftsordnungsregeln in diese Richtung ergänzen. Anstelle der Regierungschefs könnten auch die Ständigen Vertreter in die Pflicht genommen werden, um öffentlich Rechenschaft über Gruppeninitiativen abzulegen.

Die gegenwärtige Gruppendynamik der *Berliner Trilaterale* wird in den kleineren Staaten kaum mit Wohlwollen beobachtet werden können. Mittelfristig reicht es daher nicht aus, in der politischen Rhetorik den Ideen eine Kerneuropas oder eines Direktoriums abzuschwören und trotzdem immer wieder neue Initiativen im Dreieck Berlin-London-Paris zu starten. Der Gefahr

einer derartigen strukturellen Antagonisierung verschiedener Staatengruppen könnte letztlich durch ein einfaches Instrument begegnet werden: Die Initiativgruppen sollten hierzu an die bewährte Praxis der engeren Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Übereinkommens anknüpfen und die Kommission an ihren Beratungen teilnehmen lassen. Die Gruppeninitiativen, die sich in allererster Linie an den Europäischen Rat richten, würden so von jenem Organ kontrolliert, das auch in einer EU der 25 die Interessen der kleineren Staaten in besonderer Weise schützt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364